

مقدمة

اكتسبت الدولة مع مرور الوقت دورا مهما في تحقيق التنمية الاقتصادية، واختلف أسلوب تدخلها وفق رؤى اقتصادية مختلفة لمدى نجاعة دورها في تحقيق التنمية الاقتصادية والتوازن الاقتصادي. حيث تقلص الدور الحيادي لها والذي تبناه الفكر الكلاسيكي الذي يحصر دور الدولة في فرض القوانين ومهام الدفاع وحفظ الأمن.

وإزداد تدخل الدولة في مختلف المجالات خصوصا بعد فترة الركود الاقتصادي (ارتكازا على الفكر الاقتصادي الكثري) للقيام بإعادة الإعمار وإدارة الأموال في الدول المتضررة من الحرب.

وكما هو معلوم أن الدولة الحارسة تتبع أسلوب مالي محايد ليس من أهدافه تحقيق توازن اقتصادي أو اجتماعي. أما الدولة المتدخلة التي بدأت في القرن العشرين تطبق نظام السياسة المالية المتدخلة التي تهدف إلى تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي وترك عملية الإنتاج للقطاع الخاص. ولم يصبح الهدف من النظام المالي توفير الإيرادات اللازمة لتغطية الوظائف التقليدية، بل أصبح الهدف هو التأثير في حجم الدخل الوطني وكيفية توزيعه ضمن رفع مستوى المعيشة للطبقات ذات الدخل المحدود على نحو يحقق قدرا من العدالة. كذلك قد تلجأ الدولة المتدخلة إلى القروض لتحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي ولو ترتب على هذا الخروج على مبدأ توازن الميزانية. فالنظام المالي في الدولة المتدخلة لم يتغير فيه فقط أدوات هذا النظام المالي عما كانت عليه في ظل الدولة

الحارسة وإنما النفقات العامة تنوعت وتعددت كنتيجة طبيعية لتزايد مسؤوليات الدولة وازدياد الخدمات التي أصبحت تقوم بها دولة التدخل بالإضافة إلى خدماتها التقليدية ولم يقتصر هذا التطور على النفقات العامة فقط بل تطورت الإيرادات العامة على ما كانت عليه في ظل الدولة الحارسة وأصبح في الدولة المتدخلة من الممكن الالتجاء للقروض لتحقيق التشغيل الكامل وإيجاد فرص للعمل للراغبين فيه.

أما الدولة الاشتراكية أو الدولة المنتجة فإن نظامها المالي بعناصره الثلاثة يختلف على النظام المالي للدولة الحارسة والدولة المتدخلة إذ أنها تملك بصفة عامة جل وسائل الإنتاج وتقوم بالإنتاج والتوزيع، فإذا كان هدف النظام المالي في الدولة الحارسة هو تدير المال اللازم لتغطية النفقات العامة التي تقتضيها وظائف الدولة التقليدية وهدف الدولة المتدخلة السعي لتحقيق التوازن الاجتماعي والاقتصادي، فالدولة الاشتراكية تقوم بصفة عامة بالإنتاج والتوزيع وتهدف إلى تحقيق العدالة الاجتماعية والقضاء على الفوارق الكبيرة بين الطبقات وإعادة توزيع الدخل الوطني بين الأفراد توزيعا عادلا وفقا للخطة الاقتصادية والاجتماعية للدولة فأصبحت في ظلها الميزانية جزءا من الخطة الوطنية.

كما ظهر اتجاه جديد يحث على إعادة النظر في دور الدولة في الاقتصاد خصوصا مع ضعف التنمية الاقتصادية في بعض الدول التي تعرف قطاع عمومي كبير

مقارنة مع القطاع الخاص. وهذا الاتجاه يرمي إلى إعطاء الدولة دور رقابي وتنظيمي في إدارة الموارد الاقتصادية دون التدخل المباشر في آليات السوق. وذلك لضمان عمل آليات السوق بكفاءة وفعالية. علما بأن نجاح السياسات التي تعزز من نشاطات القطاع الخاص مثل سياسات الخصخصة والتحرير الاقتصادي تعتمد بشكل كبير على مدى فاعلية هذا الدور.

إن هذا الاتجاه الأخير يتطلب إدارة فعالة للمالية العامة تمكنها من تعبئة الموارد المالية لتحقيق التنمية الاقتصادية. ومن تخصيص هذه الموارد المالية بشكل عقلاني وإنفاقها حسب متطلبات وأولويات استراتيجية بهدف إشباع الحاجات العامة مع احترام متطلبات الانضباط المالي.

المفهوم التقليدي لإدارة المالية العامة:

يرتبط المفهوم التقليدي لإدارة المالية العامة ارتباطا وثيقا بالدور التقليدي الذي تلعبه الموازنة العامة في التحكم في المال العام وضبطه. وهذا المفهوم يعبر عن الموازنة العامة كأداة محاسبية تحمل أرقاما وتقديرات للنفقات والإيرادات العامة للدولة وهنا يقتصر دورها على الموازنة بينهما.

لقد عرف التقليديون علم المالية العامة على أنه العلم الذي يبحث عن الأدوات والوسائل التي تسعى من خلالها الدولة للحصول على الإيرادات العامة اللازمة لتغطية النفقات العامة.

المفهوم الحديث لإدارة المالية العامة

يعرف علم المالية العامة حديثاً، على أنه العلم الذي يعنى بدراسة الاعتبارات السياسية والاقتصادية والفنية والقانونية التي يتعين على الدولة أن تراعيها وهي توجه نفقاتها وإيراداتها بقصد تحقيق الأهداف الاجتماعية والاقتصادية النابعة من مضمون فلسفتها الاجتماعية.

كما يركز المفهوم الحديث للمالية العامة على الأهداف التالية: تحقيق الانضباط المالي، رفع الكفاءة التخصيصية وتحسين الكفاءة التشغيلية. وكذا على الربط بين المبادئ العامة للإدارة المالية السليمة ونتائج الموازنة العامة المتمثلة في الانضباط المالي والكفاءة التخصيصية والتشغيلية.

الانضباط المالي: أن لا يتجاوز الإنفاق الكلي الاعتمادات المقررة في الموازنة العامة، وأن لا يتجاوز العجز المالي نسبة معينة من الناتج المحلي الإجمالي، بحيث يكون تقدير النفقات العامة على ضوء الإمكانيات المالية المتاحة وليس حسب الحاجات المالية للوحدات والهيئات الإدارية المختلفة.

الكفاءة التخصيصية: أي تخصيص الإيرادات العامة حسب الأولويات العامة وكفاءة البرامج الحكومية والتي لها مردودية أعلى.

الكفاءة التشغيلية: تضمن أن تقدم الوحدات الإدارية المختلفة مستوى محدد من الخدمات العامة باستخدام أقل قدر ممكن من الموارد المالية، أو أن تنفق قدر محدد من الموارد لتقديم أفضل مستوى ممكن من الخدمات

العامة (يرتبط مفهوم الكفاءة التشغيلية بمرحلة تنفيذ الموازنة العامة)

علاقة علم المالية العامة بالعلوم الأخرى:

أ- علاقة علم المالية العامة بعلم الاقتصاد: من المعروف أن علم الاقتصاد يهتم بدراسة القوانين المتعلقة بالظواهر الاقتصادية. بينما نجد أن المالية العامة تهتم بدراسة النشاط المالي للدولة وهي بصدد إشباعها للحاجات العامة وذلك باستخدام التسيير العقلاني والرشيد للموارد الاقتصادية المتاحة للمجتمع. فعلم الاقتصاد يبحث في المشكلة الاقتصادية أي مشكلة توزيع واستغلال الموارد المحدودة لإشباع الحاجات الإنسانية أما المالية العامة فتقوم بدراسة الجانب المالي لهذه المشكلة.

ب- علاقة علم المالية بعلم الإحصاء: يستخدم الإحصاء مجموع الوسائل التي تمكن من تحليل واستخلاص المعلومات المتعلقة بالظواهر المدروسة مثل ظاهرة النمو الديموغرافي وظاهرة البطالة... وذلك باعتماد طرق احصائية مختلفة.

ج- علاقة علم المالية بعلم المحاسبة: الباحث في قضايا المالية العامة لا بد أن يكون على علم بأصول المحاسبة، أعوان المحاسبة، التسجيل المحاسبي لعمليات الميزانية والخزينة (...).

د- علاقة علم المالية العامة بعلم الاجتماع: لما كانت الدولة حارسة في الفكر التقليدي، كانت المالية العامة تستهدف الحفاظ على الأوضاع الاجتماعية

القائمة آنذاك. وعندما أصبحت الدولة متدخلة فإنها عملت على تحقيق أهداف اجتماعية عن طريق التوزيع الجيد للدخل الوطني بين مختلف فئات المجتمع وكذا تحقيق تنمية اجتماعية واقتصادية متوازنة في المجتمع ولما كانت الدولة منتجة أصبح الغرض الأساسي للمالية العامة هو القضاء على الفوارق الاجتماعية بين مختلف طبقات المجتمع وهذا بتوزيع مختلف ثروات المجتمع توزيعاً عادلاً.

تطور الميزانية العامة للدولة

لقد مر تطور الميزانية العامة للدولة بعدة مراحل، ففي إنجلترا، ومع تطور وظائف الدولة، وتزايد نفقاتها وأعبائها، طالب البرلمان الإنجليزي بفرض سيطرته على الملك شارل الأول، إذ لا بد من تقليص صلاحياته في فرض الضرائب على الشعب وبالتالي اشتراط موافقة البرلمان على فرض الضرائب. وتحقق ذلك من خلال ميثاق الحقوق عام 1628. وأمام ضغوطات البرلمانات المتتالية، تم إصدار دستور الحقوق عام 1688 من طرف الملك ويليم الثالث، والذي يكرس حق البرلمان في الموافقة على فرض الضرائب وجبايتها ومتابعة صرف النفقات، والرقابة على ذلك... ومن هنا أصبح البرلمان يناقش أعمال الحكومة ونفقاتها وإيراداتها بشكل دوري.

أما في فرنسا، فقد ظهرت الميزانية العامة بشكلها الواضح على إثر الثورة الفرنسية وصدور قرارات الجمعية الوطنية التأسيسية عام 1789، حيث قررت عدم

مشروعية الضرائب إلا بإذن منها، وتلا ذلك دستور 1791، الذي أعطى حق تحديد النفقات العامة، وأنه لا يمكن فرض أي ضريبة إلا في سبيل المصلحة العامة. وبعد سقوط حكم نابليون وعودة الملكية عام 1814، تبلور مفهوم الميزانية في فرنسا وفق المبادئ المتعارف عليها حاليا.

لقد ظهرت الميزانية العامة في بداية الأمر على شكل جداول تمثل اعتمادات وإيرادات، وكان الاهتمام آنذاك مقتصر على ضمان الحد الأدنى لتسيير أعمال الحكومة الأساسية في الدفاع والأمن ورواتب الموظفين. وبالتالي كانت الميزانية العامة تتصف بصفات الدولة الحيادية، وكانت تسمى بالميزانية الإدارية، كما أطلق عليها اسم ميزانية البنود. والمتعارف عليه حاليا هو ما يطلق عليه بالميزانية التقليدية وإن كان الاختلاف بين الدول يكمن فقط في أسلوب عرض البيانات ونظام التبويب، إلا أنها تخضع لنفس المبادئ التقليدية للميزانية العامة. كما ظهرت فكرة ميزانية الأداء خاصة بعد فترة الكساد الاقتصادي في أوروبا، إذ أصبح ينظر للميزانية على أنها أداة للسيطرة على فعاليات الإدارات الحكومية.

ومع ظهور النظرية الكثرية التي نادى بتدخل الدولة واستخدام السياسة المالية لإصلاح الأوضاع الاقتصادية، جاءت فكرة العجز المنظم على حساب فكرة التوازن المحاسبي الذي كان سائدا في الفكر التقليدي. وباعتبار الميزانية العامة أداة مهمة في التأثير على الأوضاع الاقتصادية، زاد الاهتمام بفكرة التخطيط وظهرت الميزانية التخطيطية أو ميزانية البرامج.

أما عن الميزانية العامة في الجزائر، فيعود أول نص لعام 1839، يقر ميزانية عامة للمصالح الاستعمارية في الجزائر، وفي أول أوت 1898 أنشأت جمعية المفاوضات المالية، ثم الجمعية المالية الجزائرية سنة 1945، ثم الجمعية الجزائرية عام 1947. كما أنشئ المجلس الجزائري في 20 سبتمبر 1947 ليقوم بإقرار الميزانية العامة. مع العلم أنه تم الاعتراف بالشخصية المالية للجزائر سنة 1931. وبعد الاستقلال، تم إقرار أول ميزانية للجزائر المستقلة في ديسمبر 1962، والتي اتسمت بالمحافظة على سير جهاز الدولة وتجسيد لوجودها خصوصا على الصعيد المالي والتنظيمي، نظرا لغياب التخطيط وضعف الإمكانيات المالية.

كما جاء القانون رقم 84-17 المؤرخ في 07 جويلية 1984 المعدل والمتمم، ليحدد الإطار العام لقوانين المالية في الجزائر، في إطار التوازنات العامة المسطرة في مخططات التنمية الاقتصادية والاجتماعية المتعددة السنوات والسنوية.

وفي سنة 2018، تم إصدار القانون العضوي الجديد رقم 18/15 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018 المتعلق بقوانين المالية. والذي يهدف إلى تعريف إطار تسيير مالية الدولة الذي من شأنه أن يحكم إعداد قوانين المالية. وكذا مضمونها وكيفية تقديمها والمصادقة عليها من قبل البرلمان. كما يحدد مبادئ وقواعد المالية العمومية وحسابات الدولة وكذا تنفيذ قوانين المالية ومراقبة تنفيذها. وللإشارة فإن أحكام هذا القانون بدأ تطبيقها تدريجيا للسنوات المالية 2021، 2022، وأن قانون المالية لسنة 2023 أول قانون

يحضر وينفذ وفقا لأحكام هذا القانون العضوي. ويأتي هذا القانون في إطار الإصلاح الجديد للمالية العامة للأسباب التالية:

- ضرورة تحيين القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم مع النظام الجديد لتسيير المالية العامة
- غياب إطار متعدد السنوات في التخطيط للميزانية
- تقييم إطار لمتابعة الأداء من خلال مؤشرات الأداء
- ضرورة الانتقال إلى تسيير النفقات العمومية وفقا لتحقيق النتائج المرجوة من الأهداف المسطرة
- تعزيز الشفافية المالية من خلال الوثائق المتعلقة بقانون المالية
- تبويب الميزانية على أساس البرامج والبرامج الفرعية والأنشطة والأنشطة الفرعية بدلا من تبويبها على أساس البنود.